

**Analisis Yuridis Perubahan Status Badan Hukum Pegadaian dari Perum menjadi
PT.Pegadaian (Persero) Kaitannnya terhadap Upaya Peningkatan Ekonomi
Masyarakat Berpenghasilan Menengah ke Bawah**

**Bahasmiaati
A21211031**

ABSTRAK

Pegadaian adalah BUMN yang usaha intinya di bidang jasa penyaluran kredit kepada masyarakat atas dasar hukum gadai. Pegadaian terus berupaya membantu pemerintah dalam meningkatkan pendapatan negara sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui distribusi pinjaman, terutama untuk golongan ekonomi menengah ke bawah. Tahun 2012, jumlah nasabah Pegadaian tercatat kira-kira sebanyak 27,5 juta orang. Sekitar 95 persen nasabah Pegadaian adalah masyarakat kelas menengah ke bawah.

Sejak pertama berdiri dan memberikan pelayanan, Pegadaian telah beberapa kali berubah status badan hukum pasca-perang kemerdekaan, yaitu sebagai Perusahaan Negara (PN) sejak 1 Januari 1961, kemudian berdasarkan PP.No.7/1969 menjadi Perusahaan Jawatan (PERJAN). Selanjutnya berdasarkan PP. No.10/1990 (yang diperbaharui dengan PP.No.103/2000) berubah lagi menjadi Perusahaan Umum (PERUM). Kemudian berdasarkan PP No 51/ 2011 tanggal 13 Desember 2011, bentuk badan hukum Pegadaian berubah lagi menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Perubahan status tersebut resmi dilaksanakan pada 1 April 2012 di depan notaris, Nanda Fauziwan SH MKn, yang kemudian disahkan oleh Menteri Hukum dan HAM sebagai badan hukum pada 4 April 2012.

Langkah perubahan status Perum Pegadaian menjadi Persero ini merupakan bagian dari upaya penataan atau restrukturisasi BUMN sebagaimana direncanakan dalam Masterplan BUMN Tahun 2010-2014. Setelah direstrukturisasi menjadi persero, pemerintah juga berencana untuk menjadikan Pegadaian sebagai Perusahaan Perseroan Terbuka (Tbk) dengan menjual sebagian sahamnya kepada publik melalui program privatisasi.

Kebijakan restrukturisasi menuju privatisasi ini dikhawatirkan akan mengakibatkan terjadinya pergeseran fungsi dan peran Pegadaian dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat menengah ke bawah. Hal itu karena Perum tidak sama dengan Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Perseroan Terbuka. Perum cenderung fokus pada pelayanan masyarakat sementara Persero atau Perseroan Terbuka lebih konsen pada pencarian keuntungan.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apakah perubahan status badan hukum Pegadaian dari Perum menjadi Perseroan berdampak pada peningkatan penyaluran kredit kepada masyarakat menengah ke bawah, untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi PT.Pegadaian (Persero) dalam hal penyaluran kredit untuk membantu meningkatkan

¹Dr. Firdaus, SH.M.Si., Rachmawati, SH.MH., Bahasmiaati, SH.

ekonomi masyarakat menengah ke bawah, dan untuk mengetahui upaya PT Pegadaian (Persero) mengatasi kendala tersebut. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian doktrinal (*doctrinal research*).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa setelah berubah status badan hukum dari Perum menjadi PT (Persero), Pegadaian tidak menemukan kendala dalam hal pelayanan terhadap masyarakat ekonomi menengah ke bawah. Komitmen, tujuan, visi dan misi Perum Pegadaian untuk membantu masyarakat menengah ke bawah masih tetap dipegang teguh oleh PT Pegadaian (Persero). Pegadaian pun hingga saat ini masih menjadi salah satu BUMN yang mengemban misi *public service obligation* (PSO/fungsi kemanfaatan umum).

Kekhawatiran mengenai fokus atau sifat pencarian keuntungan dalam struktur badan hukum PT (Persero) yang identik dengan PT milik swasta sehingga akan memicu kenaikan harga pelayanan kepada masyarakat menengah ke bawah ternyata tidak terbukti. Setelah berstatus PT (Persero) tarif pelayanan sewa modal atau bunga dan biaya administrasi di Pegadaian tidak mengalami kenaikan. Sebaliknya, tarif tersebut justru mengalami penurunan jika dibandingkan dengan tarif sebelum perubahan status badan hukum. Kondisi ini diperkuat lagi dengan adanya pembatalan privatisasi PT Pegadaian (Persero) oleh pemerintah yang mana salah satu alasannya adalah karena Pegadaian memang diabdikan untuk rakyat kecil. Pemerintah tidak ingin Pegadaian menjadi *profit oriented* sehingga tidak lagi memprioritaskan kebutuhan masyarakat menengah ke bawah.

Kata kunci: Perubahan Status Badan Hukum, Pegadaian, Perum, Persero, Masyarakat Menengah ke Bawah

ABSTRACT

Pegadaian is a state owned enterprise (SOE/BUMN) in Indonesia. As a pawn and fiduciary based financial services company, Pegadaian always do the best effort to support government program in increasing national income and improving the people's welfare, mainly the middle to lower economy class. In year 2012, the amount of Pegadaian's customers reach 27,5 million people. About 95 persen of that number is the middle to lower economy class society.

Since the beginning, Pegadaian experienced several legal entity changing, starting from State Enterprise (PN) on January 1st, 1961. The second status changing was pursuant to PP No. 7 of 1969 that transformed Pegadaian into Nonprofit State Company (Perjan). After later PP No. 10 of 1990 was reissued that later amended with PP No. 103 of 2000 as the legal foundation of Statutory Corporation (Perum) for Pegadaian. The Perum status was applied until 2011. On December 13th, 2011 the Government issued PP No. 51 of 2011 that marked Pegadaian's legal entity changing into Limited Company (Persero).

That legal entity changing from Perum to Persero applied since April 1st 2012, when the notarial act issued by Notary Nanda Fauziwan SH MKn, and later authorized as a legal entity by Minister of Law and Human Rights dated April 4th, 2012. That legal entity change is the part of government strategy in restructuring SOE's (BUMN) as noted in Master plan BUMN 2010-2014. After restructured as Persero, Pegadaian also planned to be a Public Limited Company (Persero Terbuka) by selling its common stock to the public through privatization program.

People worries that this government policy can cause the change of Pegadaian's role to serve the middle to lower economy class. Servicing middle lower economy society that meant to be the character of Pegadaian could be forgotten. This is because the differences between Perum and Persero or Persero Terbuka. Perum is focused to serve the society, meanwhile Persero or Persero Terbuka are known as more profit oriented company.

This research aimed to find out, whether the legal entity changing would cause the decrease of Pegadaian service for the middle to lower economy class, to figure out if there is any obstacle in order to provide pawning or fiduciary finance for the middle to lower economy class, and this research also aimed to find out the effort of Pegadaian to overcome the obstacle. The research used normative juridical method or doctrinal research.

The research result shows that legal entity changing from Perum into PT Persero didn't cause any significant effect to Pegadaian, in order to serve the middle to lower economy class. Also there is no obstacle for Pegadaian in providing loan, pawning or fiduciary finance to the middle to lower economy class, after that legal entity changing. The commitment, vision and mission to serve the middle to lower economy class are still kept by PT Pegadaian (Persero) strongly. On the other hand, this company also still holding a public service obligation (PSO) function. So, there are no need to worries about the profit oriented character that usually noted in common PT Persero.

Because, after the legal entity changing, capital rental tariff, fee and administration cost in Pegadaian didn't rise. On the contrary, the tariff was decreased. Those condition also strengthened by the government decision to cancel the PT Pegadaian (Persero) privatization plan. That cancellation taken because the government didn't want to lose the main character of Pegadaian as a servant for the middle to lower economy class, especially in providing cheap loan, pawn and fiduciary finance.

Keyword: Legal Entity Changing, Pegadaian, Perum, Persero, Middle to Lower Economy Class

PENDAHULUAN

Salah satu kekuatan ekonomi nasional yang perlu ditingkatkan produktivitas dan efisiensinya adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Walaupun saat ini kinerja BUMN secara umum telah menunjukkan adanya peningkatan, namun pencapaian tersebut masih jauh dari hasil yang diharapkan. Dengan kinerja demikian, masih ada potensi BUMN untuk membebani keuangan negara. Di sisi pendapatan, BUMN menyumbang pada penerimaan negara baik berupa pajak maupun bukan pajak. Sedangkan di sisi pengeluaran, jika BUMN memiliki kinerja yang rendah, pada akhirnya akan mengakibatkan beban terhadap pengeluaran negara.²

Dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dikatakan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.³

²Mulhadi, *Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Bogor, PT Ghalia Indonesia, 2010:143

³UU BUMN Pasal 1 Ayat 1

BUMN didirikan dengan maksud dan tujuan untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan, mengejar keuntungan, menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, serta turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.⁴

Oleh karena itu, peran BUMN sangat strategis bagi pembangunan perekonomian. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan baik berupa dividen, penerimaan dari pajak dan kontribusinya bagi pergerakan sektor riil. Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) mencatatkan laba sebesar Rp 128,006 triliun selama tahun 2012. Angka ini naik 10,69 persen jika dibandingkan tahun 2011 yang hanya Rp 115,641 triliun. Dari total laba BUMN tahun 2012, Rp 43,829 triliun disumbang dari perbankan BUMN yang *listing* di bursa saham. Angka ini naik dari pencapaian tahun 2011 yang hanya Rp 34,270 triliun. Selain itu, ada sekitar 130 BUMN yang telah menyalurkan dana tanggung jawab sosial atau *Corporate Social Responsibility* (CSR) dari Program Kemitraan Bina Lingkungan (PKBL) sebesar Rp 6,15 triliun di tahun 2012.⁵

PT Pegadaian (Persero) merupakan salah satu BUMN di Indonesia yang usaha intinya adalah bidang jasa penyaluran kredit kepada masyarakat atas dasar hukum gadai. Masyarakat yang membutuhkan dana untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari ataupun untuk modal

usaha dapat mengaksesnya melalui Pegadaian. Selama ini Pegadaian terus berupaya membantu pemerintah dalam meningkatkan pendapatan negara sekaligus meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan menyediakan jasa keuangan yang cepat, mudah dan aman melalui distribusi pinjaman untuk masyarakat umum serta para pengusaha mikro, kecil dan menengah.

⁴UU BUMN Pasal 2 Ayat 1

⁵Anonymous, *Kinerja Proyeksi BUMN 2012*, <http://www.majalahtopik.co.id/readnews.php?id=523>

Sejarah Pegadaian dimulai pada saat Belanda (VOC) mendirikan Bank Van Leening yaitu lembaga keuangan yang memberikan kredit dengan sistem gadai. Lembaga ini pertama kali didirikan di Batavia pada tanggal 20 Agustus 1746. Pasca-perang kemerdekaan, Pegadaian dikelola oleh Pemerintah Republik Indonesia. Dalam masa ini, Pegadaian sudah beberapa kali berubah status, yaitu sebagai Perusahaan Negara (PN) sejak 1 Januari 1961, kemudian berdasarkan PP Nomor 7 Tahun 1969 menjadi Perusahaan Jawatan (Perjan), selanjutnya berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1990 (yang diperbaharui dengan PP Nomor 103 Tahun 2000) berubah lagi menjadi Perusahaan Umum (Perum). Pada tahun 2011, bentuk badan hukum Pegadaian kembali berubah menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan PP Nomor 51 tahun 2011 tanggal 13 Desember 2011.⁶

Fungsi dan peranan Pegadaian dalam menunjang pembangunan ekonomi sedemikian penting karena Pegadaian tidak hanya memberikan pinjaman konsumtif tapi juga produktif kepada para petani, nelayan, pedagang, industri rumah tangga serta kaum buruh/pegawai negeri yang ekonominya lemah. Pegadaian juga terlibat dalam berbagai program kemitraan dan bina lingkungan serta program-program sosial lainnya. Ini membuktikan Pegadaian memang nyata-nyata peduli masyarakat dan terus berupaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Jumlah aset Pegadaian pada tahun 2012 mencapai Rp29,312 triliun. Pendapatan usaha perusahaan ini pada tahun 2012 mencapai Rp7,725 triliun. Sedangkan laba bersih pada tahun 2012 mencapai Rp1,905 triliun. Jumlah nasabah Pegadaian tercatat kira-kira sebanyak 27,5 juta orang (27,492,654).⁷ Sekitar 95 persen nasabah Pegadaian adalah masyarakat kelas menengah ke bawah.⁸

Badan Pusat Statistik (BPS) mengklasifikasikan kelas ekonomi masyarakat mengikuti standar kategorisasi Bank Dunia. Pengeluaran per hari di bawah 2 USD digolongkan sebagai

kelas miskin atau sangat bawah, 2-4 USD kelas bawah, 4-10 USD kelas menengah, 10-20 USD mencerminkan kelas menengah atas, dan di atas 20 USD mewakili kelas atas.⁹

⁶Annual Report PT Pegadaian (Persero), 2012 Hal. 6

⁷Ibid

⁸AntaraneWS, 14 Agustus 2012 02:53 WIB, *PT Pegadaian Capai Omset Rp49,98 Triliun*, <http://www.antaraneWS.com/berita/327524/pt-pegadaian-capai-omset-rp4998-triliun>,

⁹Mukrim Asy'ari, 2012, *Memahami Kelas Menengah dalam Perspektif Ekonomi Politik*, <http://sosbud.kompasiana.com/2012/07/04/memahami-kelas-menengah-dalam-perspektif-ekonomi-politik-474633.html>

Kelas menengah mencerminkan sebuah strata yang secara sosial ekonomi belum cukup kuat. Cirinya, rata-rata pendidikan setingkat SMA dengan penghasilan sekitar Rp 1,9 juta dan pengeluaran Rp 750.000-Rp 1,9 juta per bulan. Mereka juga dicirikan oleh luasnya variasi pekerjaan, mulai dari wirausaha perseorangan, pedagang, pegawai negeri rendah, pegawai swasta setingkat supervisor dan karyawan biasa, serta mereka yang memilih profesi sebagai ibu rumah tangga, pelajar/mahasiswa, dan pensiunan.¹⁰

Perubahan status dari Perum menjadi PT (Persero) resmi dilaksanakan pada 1 April 2012 ditandai dengan penerbitan Akta Pendirian PT Pegadaian (Persero). Langkah perubahan status Perum Pegadaian menjadi Persero ini merupakan bagian dari upaya penataan atau restrukturisasi BUMN sebagaimana direncanakan dalam Masterplan BUMN Tahun 2010-2014. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.¹¹

Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien dan efektif/produktif dan menerapkan tata kelola perusahaan yang baik (GCG). Restrukturisasi juga bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara, menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen dan memudahkan pelaksanaan privatisasi.¹²

Pentingnya penataan yang berkelanjutan atas pelaksanaan peran BUMN dalam sistem perekonomian nasional, terutama upaya peningkatan kinerja dan nilai perusahaan telah diamanatkan pula oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Ketetapan MPR tersebut menggariskan bahwa BUMN, terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum, perlu terus ditata dan disehatkan melalui restrukturisasi, dan bagi

BUMN yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum dan berada dalam sektor yang telah kompetitif didorong untuk privatisasi.¹³

¹⁰Setiawan Bambang, 2012, *Kelas Menengah Menggantung Asa pada Negara*, <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/08/1200246/Kelas.Menengah.Menggantung.Asa.pada.Negara>,

¹¹UU BUMN Pasal 72

¹²Kementerian BUMN, 2010, *Masterplan BUMN 2010-2014*, Hal. 78

¹³Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Setelah direstrukturisasi menjadi persero, pemerintah juga berencana untuk melakukan privatisasi terhadap Pegadaian sehingga perusahaan ini nanti akan menjadi Perusahaan Perseroan Terbuka (Tbk). Rencana ini sedianya akan dilaksanakan pada tahun 2012. Namun, hingga di penghujung tahun 2012, rencana penawaran saham perdana (*Initial Public Offering/IPO*) Pegadaian belum terealisasi. Pemerintah kemudian mengusulkan agar IPO Pegadaian diwujudkan pada tahun 2013. Data Kementerian BUMN menyebutkan, jumlah saham Pegadaian yang akan dilepas kepada publik adalah sebesar 25-30 persen dengan perkiraan perolehan dana Rp 5,3 triliun-Rp 6,4 triliun.¹⁴

Setelah restrukturisasi dan privatisasi, tentu akan ada beberapa perubahan mendasar pada tatakelola dan kepemilikan di Pegadaian. Restrukturisasi dan privatisasi BUMN masih mengundang pro dan kontra di kalangan masyarakat. Di satu sisi, restrukturisasi dan privatisasi dianggap akan meningkatkan kinerja BUMN dan menghindari monopoli. Di sisi lain, ada pula pihak yang menganggap kebijakan ini sebagai hal yang negatif, karena pemerintah memberikan atau menyerahkan salah satu layanan penting untuk masyarakat kepada pengelolaan sektor privat atau swasta.

Langkah restrukturisasi menuju privatisasi ini dikhawatirkan akan mengakibatkan terjadinya pergeseran dalam memberikan pelayanan kepada rakyat. Hal itu karena Perum tidak sama dengan Perusahaan Perseroan dan Perusahaan Perseroan Terbuka yang lebih fokus pada pencarian keuntungan.

Pemerintah telah menegaskan bahwa terhadap Perusahaan Perseroan, berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi Perseroan Terbatas.¹⁵ Dengan mengacu pada aturan tersebut, dapat diasumsikan bahwa hampir tidak ada perbedaan antara BUMN berbentuk perusahaan perseroan dengan PT milik swasta yang intinya bertujuan untuk mengejar keuntungan sebesar-besarnya.

Sementara, pendirian Perum justru lebih dititikberatkan pada usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan

harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.¹⁶

¹⁴Kompas, **Belum Direstui Pemerintah, IPO Pegadaian Ditunda**, <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/28/1434480/Belum.Direstui.Pemerintah.IPO.Pegadaian.Ditunda>,

¹⁵UU BUMN Pasal 11

¹⁶Penjelasan PP Nomor 13 Tahun 1998 tentang Perusahaan Umum

Oleh karena itu, Perubahan status Pegadaian dari Perum menjadi Perusahaan Perseroan dan kemudian berlanjut menjadi Perusahaan Perseroan Terbuka (setelah privatisasi) seolah-olah menyiratkan bahwa Pegadaian nanti tidak lagi menjadi perusahaan yang mengemban pelayanan publik, melainkan sebagai pelaku usaha yang hanya mengejar keuntungan.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan permasalahan yang ada yaitu :

1. Apakah dengan perubahan status badan hukum menjadi PT. Pegadaian (Persero) akan berdampak pada penyaluran kredit kepada masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah ?
2. Setelah perubahan status badan hukum, kendala apa saja yang dihadapi PT. Pegadaian (Persero) dalam hal penyaluran kredit untuk membantu meningkatkan ekonomi keuangan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah?
3. Bagaimana upaya PT. Pegadaian (persero) mengatasi kendala yang dihadapi dalam penyaluran kredit untuk meningkatkan ekonomi keuangan masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah?

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif atau penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law it is decided by the judge through judicial process*).¹⁷ Pada penelitian hukum normatif, yang diteliti hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder dan tertier.¹⁸

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaedah-kaedah atau norma-norma dalam hukum positif. Penelitian ini bersifat deskriptif yang ditujukan untuk menggambarkan secara tepat, sifat individu, suatu gejala, keadaan atau kelompok tertentu.¹⁹ Dalam penelitian ini, peraturan perundang-undangan yang ditelaah adalah yang berhubungan dengan BUMN, Perum, Persero, Pegadaian dan perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi Persero.

¹⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Graffiti Press 2008: Hal. 118

¹⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press 1984: Hal.52

¹⁹ M Syamsuddin, *Op.Cit*, Hal. 102

PEMBAHASAN

2. 1. Landasan Yuridis Perubahan Status Badan Hukum Pegadaian

Menurut M Udin Silalahi (2006), Pasal 33 UUD 1945 adalah landasan konstitusional restrukturisasi dan privatisasi BUMN.²⁰ Aturan yang menjadi dasar pembangunan ekonomi nasional itu juga merupakan salah satu konsideran dari UU No. 19/2003 tentang BUMN. UU BUMN mencantumkan Pasal 33 UUD 1945 sebagai dasar pembentukan UU tersebut. UU BUMN mengatur masalah restrukturisasi dan privatisasi dalam Bab VIII mulai dari Pasal 72 hingga Pasal 84. Dengan demikian, dasar hukum dari restrukturisasi dan privatisasi BUMN, khususnya Pegadaian tidak perlu dipertanyakan.

Restrukturisasi dimaksudkan untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan dan profesional. Sedangkan tujuan restrukturisasi meliputi:

- a. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
- b. Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;
- c. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
- d. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.²¹

Adapun maksud privatisasi, yaitu untuk memperluas kepemilikan masyarakat atas Persero; meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan; menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat; menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif; menciptakan Persero yang berdaya saing dan berorientasi global; menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.²² Sedangkan tujuan privatisasi adalah untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham Persero.²³ Dari dua bentuk BUMN (Perum dan Persero), hanya BUMN yang berbentuk Persero yang dapat diprivatisasi.²⁴ Jika suatu BUMN yang berbentuk Perum akan diprivatisasi, maka mau tidak mau BUMN tersebut harus direstrukturisasi terlebih dahulu atau diubah status badan hukumnya menjadi Persero.

²⁰Silalahi M Udin, *Analisis Hukum Privatisasi BUMN (UU No.19 tahun 2003)*, Makalah Disampaikan Pada Kegiatan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Privatisasi BUMN di Gedung BPHN Jakarta, 27 September 2006: Hal.20

²¹UU BUMN Pasal 72

²²UU BUMN Pasal 74

²³*Ibid*

²⁴UU BUMN Pasal 1 angka 12

Di samping UUD 1945 dan UU BUMN 2003, masih ada sejumlah dasar hukum lain yang juga menjadi acuan dari restrukturisasi dan privatisasi BUMN. Pandu Patriadi menginventarisasi sedikitnya ada 17 dasar hukum dan peraturan yang berkaitan dengan kebijakan restrukturisasi dan privatisasi.²⁵

Khusus untuk Pegadaian sendiri, restrukturisasi atau perubahan status dari bentuk Perum Pegadaian menjadi PT Pegadaian (Persero) dipayungi oleh PP No. 51/ 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). PP ini mencantumkan konsideran antara lain UU BUMN dan PP Nomor 43/2005. Di samping itu, perubahan status badan hukum Pegadaian ini juga mengacu pada Keputusan Menteri Negara BUMN No. Kep-148/MBU/2011 tanggal 22 Juni 2011.

Usai direstrukturisasi atau diubah status badan hukumnya menjadi persero, rencana privatisasi Pegadaian juga mengemuka. Rencana ini sedianya akan dilaksanakan pada tahun 2012. Namun, hingga di penghujung tahun 2012, rencana penawaran saham perdana (*Initial Public Offering/IPO*) Pegadaian belum terealisasi. Pemerintah kemudian mengusulkan agar IPO Pegadaian diwujudkan pada tahun 2013. Namun, wacana ini batal dilaksanakan karena tidak memperoleh persetujuan dari Komite Privatisasi.²⁶

2. 2 Proses Perubahan Badan Hukum dan Rencana Privatisasi Pegadaian

Ada dua jenis restrukturisasi BUMN, yaitu restrukturisasi sektoral dan restrukturisasi perusahaan/korporasi. Program restrukturisasi sektoral pada intinya adalah perampingan atau *rightsizing* BUMN sehingga mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang ideal. Melalui program ini, pemerintah melakukan peleburan, penggabungan, divestasi dan bahkan melakukan likudasi BUMN. Sedangkan restrukturisasi perusahaan/korporasi dilakukan terhadap internal BUMN mencakup keuangan, organisasi/manajemen, operasional, sistem dan prosedur secara berkesinambungan.²⁷

Dari kedua jenis restrukturisasi BUMN tersebut (restrukturisasi sektoral dan restrukturisasi perusahaan) perubahan status badan hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT (Persero) dapat dikategorikan sebagai restrukturisasi perusahaan/korporasi.

²⁵Pandu Patriadi, *Segi Hukum Bisnis dalam Kebijakan Privatisasi BUMN Melalui Penjualan Saham di Pasar Modal Indonesia*, www.fiskal.depkeu.go.id/webbkf/kajian%5CPandus-1.pdf, 2011: Hal.39

²⁶Kompas, **Belum Direstui Pemerintah, IPO Pegadaian Ditunda**, <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/28/1434480/Belum.Direstui.Pemerintah.IPO.Pegadaian.Ditunda>

²⁷Kementerian BUMN, *Masterplan BUMN 2010-2014*, Hal.79

Pegadaian telah melewati proses panjang sebelum berubah status badan hukum dari Perum menjadi Persero. Semua proses yang ditempuh itu mengacu pada PP No. 43/2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara. Dalam PP ini, tata cara perubahan bentuk badan hukum BUMN, yakni:

- 1) Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Keuangan.
- 2) Pengkajian terhadap rencana Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengikutsertakan Menteri Teknis dan/atau menteri lain dan/atau pimpinan instansi lain yang dipandang perlu dan/atau menggunakan konsultan independen.
- 3) Dalam hal inisiatif Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari Menteri Teknis, maka inisiatif tersebut disampaikan oleh Menteri Teknis kepada Menteri untuk selanjutnya dilakukan pengkajian di bawah koordinasi Menteri.²⁸

Secara lengkap, proses perubahan bentuk badan hukum Pegadaian dari Perum menjadi Persero bermula dari Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan Tahun 2008. Berdasarkan RKA 2008 tersebut, perusahaan bermaksud untuk melakukan perubahan status badan hukum dari Perum menjadi Persero. Sehubungan dengan hal tersebut telah dibentuk Tim Persiapan Pemerseroan Perum Pegadaian sesuai dengan Surat Direksi No.26/SP.200.232/2008 tanggal 7 Januari 2008.²⁹

Usulan perubahan bentuk badan hukum tersebut telah disampaikan ke Menteri Negara BUMN dan selanjutnya oleh Menteri BUMN telah disampaikan kepada Menteri Keuangan dengan surat tanggal 3 April 2008 Nomor S-223/MBU/2008. Menanggapi surat tersebut, Menteri Keuangan sesuai dengan suratnya Nomor S-368/MK.06/2008 tanggal 23 Juli 2008 pada prinsipnya menyetujui perubahan bentuk badan hukum dari Perum menjadi Perseroan dan mengajukan agar dilakukan pembahasan bersama dengan membentuk tim terpadu antar-kementerian untuk melakukan kajian lebih lanjut.³⁰

²⁸PP No.43/2005 pasal 33

²⁹*Annual Report* Pegadaian 2011, Hal. 302

³⁰*Ibid*

Atas hasil kajian/pembahasan bersama tersebut, secara prinsip perubahan bentuk badan hukum dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) disetujui oleh Menteri Keuangan dengan suratnya tanggal 5 Oktober 2009 Nomor 592/MK.06/2009 dan Menteri Negara BUMN dengan suratnya Nomor S-801/MBU/2009 tanggal 5 November 2009.³¹

Dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 35 PP No. 43/2005, perusahaan menyusun Rancangan Perubahan Bentuk Badan Hukum (RPBBH) dari Perusahaan Umum (Perum) menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). RPBBH kemudian dikirimkan ke Menteri Negara BUMN dengan Surat Nomor 916/SP.300233/2010 tanggal 29 Oktober 2010 memenuhi ketentuan Pasal 40 ayat 1 PP No. 43/2005. Ringkasan RPBBH telah diumumkan pula di surat kabar Media Indonesia pada tanggal 18 November 2011 (Sesuai ketentuan Pasal 38 ayat 1 PP No. 43/2005) dan telah dikirimkan kepada pihak-pihak yang berkepentingan seperti kreditor dan karyawan.³²

Surat pemberitahuan tidak keberatan/persetujuan untuk menjadi persero dari karyawan telah diteruskan kepada Menteri Negara BUMN dengan surat Nomor 1026/SP.300233/2010 tanggal 3 Desember 2010 dan surat persetujuan untuk menjadi persero dari pihak kreditor telah dikirimkan kepada Menteri Negara BUMN dengan surat Nomor 1031/SP.300233/2010 tanggal 8 Desember 2010. Sampai dengan tanggal laporan, perubahan status badan hukum masih dalam proses di Kementerian BUMN.³³

Pada tanggal 9 Maret 2011, Perusahaan mengajukan permohonan persetujuan Rancangan Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) kepada Presiden. Pada tanggal 5 Mei 2011, Perusahaan telah memperoleh persetujuan dari Presiden melalui surat Sekretaris Negara No.B-622/M.Sesneg/d-4/05/2011 mengenai penyusunan RPP tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum menjadi Persero.³⁴

Menteri Negara BUMN kemudian mengeluarkan Keputusan No.Kep-148/MBU/2011 tanggal 22 Juni 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum

Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Keputusan menteri ini berlaku efektif apabila telah terbit Peraturan Pemerintah tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum.³⁵

³¹*Ibid*

³²*Ibid*

³³*Ibid*

³⁴*Ibid*

³⁵*Ibid*

Pada tanggal 13 Desember 2011, telah diterbitkan PP Nomor 51 tahun 2011 tentang Perubahan Badan Hukum Perum Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero). Kemudian disusul dengan penerbitan Akte Pendirian oleh Notaris Nanda Fauz Iwan, SH MKn, No.1 tanggal 1 April 2012 tentang Pendirian PT Pegadaian (Persero). Pada 1 April 2012, Perum Pegadaian pun resmi berubah badan hukum dari Perum menjadi PT (Persero). Perubahan badan hukum tersebut bertepatan dengan HUT ke -111 Pegadaian.³⁶

Senada dengan restrukturisasi, Pegadaian juga menempuh serangkaian upaya untuk menuju privatisasi melalui mekanisme *initial public offering* (IPO). Prosedur privatisasi ini diatur dengan UU BUMN dan PP No. 33/ 2005 tentang tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana diubah dengan PP No.59/ 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 33/2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero).³⁷

Namun, rencana IPO ini mengalami tarik ulur. Pada awal 2012 ketika Menteri BUMN Dahlan Iskan baru menjabat, wacana *go public* Pegadaian mencuat ke permukaan, tetapi beberapa bulan kemudian rencana privatisasi itu dinyatakan tidak memungkinkan karena status badan hukum Pegadaian masih berbentuk perum. Sesuai UU BUMN, perum tidak dapat diprivatisasi, kecuali Persero. Kemudian, mengingat pada April 2012 Pegadaian sudah resmi berubah bentuk badan hukum menjadi perseroan terbatas (PT), wacana IPO pun kembali digulirkan. Namun, lagi-lagi rencana ini gagal karena Komite Privatisasi yang diketuai Menteri Koordinator Perekonomian tidak setuju dengan rencana tersebut. Data Kementerian BUMN menyebutkan, sedianya jumlah saham Pegadaian yang akan dilepas kepada publik adalah sebesar 25-30 persen dengan perkiraan perolehan dana Rp 5,3 triliun-Rp 6,4 triliun.³⁸

³⁶*Ibid*

³⁷PP Nomor 59 tahun 2009 Pasal 12

³⁸Kompas, *Belum Direstui Pemerintah, IPO Pegadaian Ditunda*,
<http://nasional.kompas.com/read/2012/07/28/1434480/Belum.Direstui.Pemerintah.IPO.Pegadaian.Ditunda>

Menteri BUMN, Dahlan Iskan mengatakan, rencana PT Pegadaian untuk mencatatkan sahamnya (IPO) di Bursa Efek Indonesia (BEI) batal karena beberapa alasan:

1. Pegadaian diabdikan untuk rakyat kecil. Orang-orang sangat memerlukan pendanaan khususnya masyarakat bawah
2. Pegadaian memiliki *performance* yang luar biasa. Di mana laba yang dihasilkannya selalu bagus, kondisi perusahaannya juga sehat. Jika IPO, dikhawatirkan akan menimbulkan kegemparan dan saham Pegadaian diperebutkan banyak orang.
3. Sebagai BUMN, Pegadaian tidak sekedar mencari laba besar, tidak sekedar menumbuhkan perusahaan sebesar-besarnya, tetapi juga untuk kepentingan pembangunan bangsa. Jika menjadi perusahaan terbuka, maka Pegadaian akan dituntut untuk *profit oriented*, sehingga dikhawatirkan tidak lagi memprioritaskan kebutuhan masyarakat menengah ke bawah. Direksi ditekan oleh pemilik saham supaya laba meningkat terus, supaya harga saham naik dan biaya gadai (bunga) bertambah mahal. Dahlan juga menegaskan bahwa keputusan untuk membatalkan IPO PT Pegadaian (Persero) sudah final.³⁹

2.3 Perubahan Status Badan Hukum Pegadaian, Kaitannya Terhadap Penyaluran Kredit kepada Masyarakat Menengah ke Bawah

Perubahan bentuk badan hukum Perum Pegadaian menjadi PT (Persero) Pegadaian membawa beberapa konsekuensi yuridis, bahkan sejak dalam tahap perencanaan awal. Proses perubahan badan hukum tersebut harus mengikuti tahapan-tahapan dalam PP No.43/2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Milik Negara. Tahapan-tahapan ini telah ditempuh oleh Pegadaian sebagaimana diuraikan di atas.

Perubahan bentuk badan hukum BUMN dilakukan tanpa mengadakan likuidasi. Dengan hanya perubahan bentuk badan hukum BUMN, maka segala kekayaan, hak dan kewajiban BUMN yang diubah bentuk badan hukumnya, menjadi kekayaan, hak dan kewajiban BUMN hasil perubahan bentuk badan hukum.⁴⁰ Perubahan bentuk badan hukum BUMN merupakan transformasi yang hanya mengakibatkan perubahan bentuk badan hukum tanpa mengakibatkan terjadinya perubahan subjek hukum (subjek hukum

tetap sama). Oleh karena itu, secara hukum segala hak dan kewajiban yang melekat pada BUMN sebelum terjadi perubahan bentuk, tetap melekat pada BUMN yang bersangkutan setelah terjadinya perubahan bentuk.⁴¹

³⁹Okezone, *Dahlan Iskan: Ini Alasan Rencana IPO Pegadaian Dibatalkan*, <http://economy.okezone.com/read/2012/02/01/278/567200/dahlan-iskan-ini-alasan-rencana-ipo-pegadaian-dibatalkan>

⁴⁰PP Nomor 43 Tahun 2005 Pasal 30

⁴¹Penjelasan Pasal 30 PP Nomor 43 Tahun 2005

Perubahan badan hukum Perum Pegadaian menjadi PT Pegadaian (Persero) memerlukan dasar hukum berupa peraturan pemerintah sesuai amanat Pasal 29 PP No.43/2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum BUMN. Syarat itu telah dipenuhi dengan terbitnya PP No.51/2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian menjadi Perusahaan Perseroan (Persero).

Akan tetapi, mengingat tata cara pendirian sebuah BUMN Persero pada dasarnya sama dengan tata cara pendirian sebuah PT, maka terbitnya PP Nomor 51/2011 belum mencukupi. Masih ada tahapan lain yang harus dilalui oleh Pegadaian. Hal ini merupakan konsekuensi hukum dari pengaturan Pasal 1 angka 2 jo. Pasal 11 UU BUMN, bahwa pada BUMN Persero berlaku prinsip-prinsip hukum Perseroan Terbatas. Lantaran UU No. 1/ 1995 mengenai PT sudah tidak berlaku lagi sejak tanggal 16 Agustus 2007 (Pasal 160 UU No. 40/ 2007 tentang PT), maka ketentuan Pasal 11 UU BUMN ini mengacu pada ketentuan baru yaitu UU No. 40/2007 tentang PT, bukan lagi UU No.1/1995.

Rachmadi Usman (2004) menyebutkan, persyaratan pendirian perseroan meliputi persyaratan material dan formal. Persyaratan material meliputi adanya kekayaan yang dipisahkan, mempunyai tujuan tertentu dan memiliki organisasi yang teratur. Sedangkan persyaratan formalnya, perseroan terbatas harus didirikan dengan suatu akta otentik yang dibuat di hadapan notaris, yang berupa akta pendirian.⁴² Menurut UU PT, terdapat tiga persyaratan pokok pendirian sebuah perseroan terbatas, yaitu didirikan oleh satu orang atau lebih, adanya perbuatan pemisahan sebagian harta kekayaan dari pendirinya dan dilakukan dengan akta notaris.⁴³

Tanpa akta notaris, maka pendirian PT tersebut tidak sah karena PT tidak akan mendapat pengesahan oleh Menteri Kehakiman sebagai suatu badan hukum perseroan. Hal ini ditegaskan dalam pasal 9 ayat (1) UU PT yaitu untuk memperoleh pengesahan harus dilampirkan akta pendirian perseroan. Dalam akta pendirian juga harus memuat

Anggaran Dasar perusahaan. Setelah ditandatanganinya akta pendirian, perseroan telah berdiri tetapi belum berstatus sebagai badan hukum. Karena itu, hubungan antara pendiri adalah hubungan kontraktual karena belum berstatus badan hukum.⁴⁴

⁴²Rachmadi Usman, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, Bandung, PT. Alumni, 2004: Hal.55

⁴³*Ibid*

⁴⁴CST Kansil dan Christine ST Kansil, *Seluk-Beluk Perseroan Terbatas Menurut UU Nomor 40 tahun 2007*, 2009: Hal.6

Status badan hukum dari PT adalah sejak tanggal pengesahan anggaran dasar. Ini berarti PT yang melakukan kegiatan usahanya sebelum memperoleh pengesahan menjadi tanggung jawab pribadi para pemegang sahamnya (pendiri), dan kas PT belum dapat dibebankan untuk segala perikatan yang dibuat.⁴⁵

Akta Pendirian PT (Persero) Pegadaian dikeluarkan oleh notaris Nanda Fauz Iwan SH MKn pada 1 April 2012 di Jakarta. Sementara pengesahan Badan Hukum Perseroan oleh Menteri Hukum dan HAM dikeluarkan pada 4 April 2012 di Jakarta dengan Nomor AHU-17525.AH.01.01 tahun 2012. Setelah resmi berubah status badan hukum dari perum menjadi persero, Pegadaian juga mengalami berbagai transformasi di internal sebagai konsekuensi hukum.

Hal ini karena menurut peraturan perundang-undangan, ada sejumlah perbedaan antara perum dan persero, sebagaimana dituangkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3.1 Perbandingan Perum dan Persero

	PERUM	PERSERO
--	-------	---------

Pendirian	Diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan.	<ul style="list-style-type: none"> - Diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. - Berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas
Anggaran Dasar	Ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.	Ditetapkan dalam akta pendirian (akta notaris)
Status Badan Hukum	Status badan hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.	Status badan hukum setelah mendapat pengesahan dari Menkumham
Definisi	BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan	BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
Maksud dan Tujuan	<ul style="list-style-type: none"> - Menyelenggarakan usaha yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang berkualitas dengan harga yang terjangkau oleh masyarakat berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Menyediakan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan berdaya saing kuat; - Mengejar keuntungan guna meningkatkan nilai perusahaan.
Struktur Organisasi	Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.	RUPS, Direksi, dan Komisaris.

Sumber: UU BUMN

⁴⁵Janus Sidabalok, *Hukum Perusahaan, Analisis terhadap Pengaturan Peran Perusahaan dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Bandung, Nuansa Aulia, 2012: Hal. 117

Perbandingan Perum dengan PT juga dapat dilihat dalam PP No.13/1998 tentang Perusahaan Umum dan PP No.12/1998 tentang Perusahaan Perseroan (Persero) sebagaimana diubah dengan PP No.45/2001. Khusus untuk Pegadaian, perbandingan dapat pula ditinjau dalam peraturan pemerintah yang spesifik mengatur tentang Pegadaian yaitu PP No.103/2000 tentang Perum Pegadaian dan PP No.51/2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum (Perum) Pegadaian Menjadi PT (Persero) Pegadaian.

Secara lebih rinci perbandingan keduanya akan dituangkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 3.2 Perbandingan Perum dan PT Pegadaian Menurut PP dan Anggaran Dasarnya

	PERUM	PERSERO
Maksud dan Tujuan Perusahaan	<ul style="list-style-type: none"> - Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat, terutama golongan menengah 	Melakukan usaha di bidang gadai dan fidusia, baik secara konvensional maupun syariah, dan jasa

Kegiatan Usaha	<p>ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai, dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku</p> <ul style="list-style-type: none"> - Menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktik riba dan pinjaman tidak wajar lainnya - Penyaluran uang pinjaman atas dasar hukum gadai - Penyaluran uang pinjaman berdasarkan jaminan fidusia, pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa sertifikasi logam mulia dan batu adi, unit toko emas, dan industri perhiasan emas serta usaha-usaha lainnya <p>Pegadaian dengan persetujuan Menteri Keuangan dapat pula:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bekerjasama dengan badan usaha lain - Membentuk anak perusahaan - Melakukan penyertaan modal 	<p>lainnya di bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terutama untuk masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya Perseroan dengan menerapkan prinsip perseroan terbatas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Penyaluran pinjaman berdasarkan hukum gadai termasuk gadai efek - Penyaluran pinjaman berdasarkan jaminan fidusia - Pelayanan jasa titipan, pelayanan jasa taksiran, sertifikasi dan perdagangan logam mulia serta batu adi. <p>Selain itu, Pegadaian Perseroan (Persero) dapat pula melaksanakan kegiatan usaha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - jasa transfer uang, jasa transaksi pembayaran, dan jasa administrasi pinjaman; dan - optimalisasi sumber daya Perusahaan Perseroan (Persero)
Modal	<ul style="list-style-type: none"> - Kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN dan tidak terbagi atas saham. Besarnya senilai dengan penyertaan modal negara pada perusahaan berdasarkan penetapan menteri keuangan. - Perusahaan dapat menerbitkan obligasi dalam rangka pengaliran dana masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> - Modal dasar ditetapkan satu triliun rupiah yang terbagi atas satu juta saham, masing-masing saham dengan nominal satu juta rupiah - Dari modal dasar tersebut, telah ditempatkan dan diambil bagian oleh negara sebanyak 251.252 saham atau Rp251,252 miliar. Selebihnya masih dalam simpanan dan akan dikeluarkan menurut kebutuhan dengan syarat, jumlah dan harga berdasarkan persetujuan RUPS.
Pembinaan	<p>Menteri Keuangan. Namun dalam PP No.41/2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perum, dan Perjan, dilimpahkan kepada Menteri BUMN</p>	<p>Menteri BUMN sebagai RUPS (PP No.41/2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perum, dan Perjan)</p>

Sumber: PP No.103/2000, PP No.51/2011 dan Anggaran Dasar PT Pegadaian (Persero)

Di samping itu, konsekuensi yang juga timbul yakni perubahan dalam penyebutan atau penulisan nama perusahaan Pegadaian yang sebelumnya Perum Pegadaian menjadi PT Pegadaian (Persero). Akibat atau konsekuensi lain yang disebabkan oleh perubahan status badan hukum Pegadaian adalah sebagai berikut:

- Seluruh kekayaan, hak dan kewajiban Perum Pegadaian menjadi kekayaan, hak dan kewajiban Perusahaan Perseroan (Persero);
- Seluruh karyawan tetap Perum Pegadaian menjadi karyawan tetap Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan perjanjian kerja waktu tidak tertentu;
- Seluruh karyawan tidak tetap Perum Pegadaian menjadi karyawan tidak tetap Perusahaan Perseroan (Persero) berdasarkan perjanjian kerja waktu tertentu; dan

- d. Hak dan kewajiban antara Perum Pegadaian dengan karyawan Perum Pegadaian menjadi hak dan kewajiban antara Perusahaan Perseroan (Persero) dengan karyawan Perusahaan Perseroan (Persero).⁴⁶

Perubahan status badan hukum ini juga diikuti dengan perombakan atau pergantian struktur organisasi di internal Pegadaian. Sebab, organ-organ Perum berbeda dengan Persero. Jika organ Perum terdiri dari Menteri, Direksi dan Dewan Pengawas, maka organ Persero sama dengan PT yaitu terdiri atas Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan Komisaris dan Direksi. Meski demikian, kedudukan, tugas dan kewenangan RUPS pada PT (Persero) Pegadaian ini mirip dengan kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri pada Perum Pegadaian. Begitu pula dengan kedudukan, tugas dan kewenangan Direksi pada PT (Persero) Pegadaian mirip dengan Direksi pada Perum Pegadaian. Sedangkan Dewan Komisaris pada PT (Persero) Pegadaian mirip dengan Dewan Pengawas pada Perum Pegadaian.

Apabila seluruh modal persero adalah milik pemerintah, sebagaimana PT (Persero) Pegadaian, maka otomatis yang bertindak sebagai RUPS adalah Menteri yang ditunjuk dan atau yang diberi kuasa untuk mewakili pemerintah selaku pemegang saham. Dalam PP Nomor 41/2003 tentang Pelimpahan Kedudukan, Tugas dan Kewenangan Menteri Keuangan Pada Perusahaan Perseroan (Persero), Perusahaan Umum (Perum) dan

⁴⁶PP 51/2011 Pasal 1 ayat 2

Perusahaan Jawatan (Perjan) kepada Menteri Negara BUMN, sebagian kedudukan, tugas dan kewenangan Menteri Keuangan di Bidang Pembinaan dan Pengawasan BUMN sebagian dilimpahkan kepada Menteri Negara BUMN antara lain kedudukan, tugas dan kewenangan sebagai pemegang saham atau RUPS pada persero. Dengan demikian, yang bertindak selaku RUPS di PT (Persero) Pegadaian adalah Menteri Negara BUMN.

Selanjutnya, sebagai akibat perubahan bentuk badan, Direksi PT Pegadaian (Persero) juga mengeluarkan Peraturan Direksi PT Pegadaian (Persero) No 1/Perdir/2012 tentang Pemberlakuan Seluruh Peraturan Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Menjadi Peraturan PT Pegadaian (Persero) pada 1 April 2012, tepat sama dengan tanggal berdirinya PT (Persero) Pegadaian. Pertimbangannya adalah untuk menghindari adanya kekosongan hukum yang menjadi acuan dalam operasional PT Pegadaian (Persero).

Sesuai dengan mottonya “Mengatasi Masalah Tanpa Masalah”, Pegadaian selalu mengedepankan pelayanan yang terbaik kepada nasabah. Kepraktisan, kemudahan dan

kesederhanaan prosedur menjadi salah satu keunggulan perusahaan ini. Sejak kali pertama didirikan, Pegadaian sangat terpaut erat dengan masyarakat ekonomi menengah ke bawah. Soalnya, tujuan awal Pegadaian memang diperuntukkan bagi membantu masyarakat ekonomi menengah ke bawah. Sebagaimana diuraikan di muka, Keputusan Menteri Keuangan No.Kep-39/MK/6/1/1971 menyebutkan bahwa tugas pokok Pegadaian adalah :

- Membina perekonomian rakyat kecil dengan menyalurkan kredit atas dasar hukum gadai kepada: para petani, nelayan, pedagang kecil, industri kecil, yang bersifat produktif, kaum buruh/pegawai negeri yang ekonomi lemah dan bersifat konsumtif.
- Ikut serta mencegah adanya pemberian pinjaman yang tidak wajar, ijon, pegadaian gelap, dan praktik riba lainnya.
- Di samping menyalurkan kredit, juga melakukan usaha-usaha lainnya yang bermanfaat terutama bagi pemerintah dan masyarakat
- Membina pola perkreditan supaya benar-benar terarah dan bermanfaat dan bila perlu memperluas daerah operasinya.⁴⁷

Secara demografi, konsumen atau nasabah dari Pegadaian diperuntukkan bagi kalangan menengah ke bawah, meskipun tidak menutup kemungkinan untuk kalangan atas. Profil konsumen di Pegadaian yang terbesar adalah pada jasa gadai (KCA/ kredit cepat aman) dengan pinjaman rata-rata antara Rp 150.000 s.d. 20.000.000,-.⁴⁸

⁴⁷Keputusan Menteri Keuangan No.Kep-39/MK/6/1/1971

⁴⁸Sulistyo Budi Utomo, *Analisa Kasus Pegadaian*, solusi-kasus.blogspot.com/2012/04/2012: Hal.2

Annual Report Pegadaian 2012 memaparkan bahwa pertumbuhan nasabah Perusahaan untuk usaha Gadai KCA mengalami peningkatan sebesar 7,13% dibandingkan tahun sebelumnya, yaitu dari 23.416.460 nasabah pada tahun 2011 menjadi 25.058.234 nasabah pada tahun 2012. Peningkatan pertumbuhan nasabah ini terutama disebabkan oleh peningkatan nasabah industri kecil sebesar 22,93%. Selain itu, pencapaian nasabah pada tahun 2012 juga melebihi target yaitu mencapai 131,20%.⁴⁹

Berikut rincian nasabah Pegadaian KCA menurut pekerjaannya:

Tabel 3.4 Perincian Nasabah Dari Usaha Gadai KCA

Karakteristik	2011	2012
Petani	1,537,963	1,582,486
Nelayan	111,148	102,172
Industri Kecil	1,693,053	2,081,287
Pedagang	1,472,921	1,397,859
Lain-lain	18,601,375	19,921,430

Jumlah	23,416,460	25,085,234
---------------	-------------------	-------------------

Dari tabel di atas, terlihat jelas bahwa golongan ekonomi menengah ke bawah yang diwakili oleh petani, nelayan dan industri kecil memiliki proporsi yang tinggi. Bahkan, sebagian dari karakteristik atau profil nasabah pedagang dan nasabah lain-lain juga adalah golongan ekonomi menengah ke bawah meskipun ada pula yang berasal dari kalangan ekonomi menengah ke atas.

⁴⁹*Ibid*, Hal.93

Dari data-data di atas, diketahui bahwa setelah berubah status menjadi Persero, pelayanan atau penyaluran kredit Pegadaian kepada masyarakat menengah ke bawah masih tetap berjalan. Selain itu, mekanismenya juga tidak mengalami perubahan. Tarif sewa modal atau bunga yang diterapkan kepada nasabah pun tidak mengalami kenaikan hingga sekarang dan tetap terjangkau oleh masyarakat menengah ke bawah. Bahkan, tarif ini cenderung menurun dari tahun ke tahun. Selengkapnya lihat tabel berikut:

2011	
Penggolongan	Tarif Sewa Modal

		Per 15 Hari	Per 120 hari (Maksimal)
A	20.000 sd 150.000	0,75	6,00
B	151.000– 500.000	1,2	9,60
C1	505.000–1.000.000	1,3	10,4
C2	1.010.000–20.000.000	1,3	10,4
D1	20.050.000–50.000.000	1,0	8,0
D2	50.100.000–200.000.000	1,0	8,0

Sumber: Annual Report Pegadaian, 2011

2012

Penggolongan		Tarif Sewa Modal	
		Per 15 Hari	Per 120 hari (Maksimal)
A	50.000 sd 500.000	0,75	6,00
B1	550.000 sd 1 juta	1,15	9,20
B2	1.050.000 sd 2,5 juta	1,15	9,20
B3	2.550.000 sd 5 juta	1,15	9,20
C1	5.100.000 sd 10 juta	1,15	9,20
C2	10.100.000 sd 15 juta	1,15	9,20
C3	15.100.000 sd 20 juta	1,15	9,20
D	20.100.000 ke atas	1,00	8,00

Sumber: Keputusan Direksi Pegadaian No.84/UG.2.00212/2012

Konsistensi PT Pegadaian (Persero) dalam pelayanan terhadap masyarakat menengah ke bawah juga tergambar pada visi misi Pegadaian. Saat masih Perum, visi Pegadaian yaitu: “Pegadaian pada tahun 2013 menjadi “Champion” dalam pembiayaan mikro dan kecil berbasis gadai dan fidusia bagi masyarakat golongan menengah ke bawah.”

Perum Pegadaian merumuskan misinya sebagai berikut:

- Membantu program pemerintah meningkatkan kesejahteraan rakyat khususnya golongan menengah ke bawah dengan memberikan solusi keuangan yang terbaik melalui penyaluran pinjaman kepada usaha skala mikro dan menengah atas dasar hukum gadai dan fidusia.
- Memberikan manfaat kepada pemangku kepentingan dan melaksanakan tata kelola perusahaan yang baik secara konsisten.
- Melaksanakan usaha lain dalam rangka optimalisasi sumber daya.⁵⁰

Sementara ketika sudah berbentuk PT Pegadaian (Persero), visinya yakni: “Sebagai Solusi bisnis terpadu terutama berbasis gadai yang selalu menjadi market leader dan mikro berbasis fidusia selalu menjadi yang terbaik untuk masyarakat menengah ke bawah.”⁵¹

Adapun misi dari PT Pegadaian (Persero) meliputi:

- Memberikan pembiayaan yang tercepat, termudah, aman dan selalu memberikan pembinaan terhadap usaha golongan menengah ke bawah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.
- Memastikan pemerataan pelayanan dan infrastruktur yang memberikan kemudahan dan kenyamanan di seluruh Pegadaian dalam mempersiapkan diri menjadi pemain regional dan tetap menjadi pilihan utama masyarakat.
- Membantu pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat golongan menengah ke bawah dan melaksanakan usaha lain dalam rangka optimalisasi sumber daya perusahaan.⁵²

Tak hanya itu, dalam butir (a) pertimbangan PP No.51/2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian menjadi PT (Persero) Pegadaian, pelayanan masyarakat menengah ke bawah juga tetap ditekankan. Butir (a) tersebut berisi:

“bahwa dalam rangka lebih meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan penyaluran pinjaman khususnya kepada masyarakat menengah ke bawah, usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian.....”⁵³

⁵⁰ *Annual Report* Pegadaian 2011, Hal. 41

⁵¹ *Annual Report* Pegadaian 2012, *Op. Cit*, Hal.32

⁵² *Ibid*

⁵³ PP Nomor 51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian Menjadi Persero, Pertimbangan butir (a)

Selanjutnya, maksud dan tujuan perusahaan juga tidak banyak mengalami perubahan, pasca berubah status menjadi PT Persero. Maksud dan tujuan Pegadaian saat berbentuk Perum yakni:

- Turut meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama golongan menengah ke bawah melalui penyediaan dana atas dasar hukum gadai, dan jasa di bidang keuangan lainnya berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- Menghindarkan masyarakat dari gadai gelap, praktik riba dan pinjaman tidak wajar lainnya⁵⁴

Sedangkan tujuan PT Pegadaian (Persero) adalah

“...untuk melakukan usaha di bidang gadai dan fidusia, baik secara konvensional maupun syariah, dan jasa lainnya di bidang keuangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan terutama untuk masyarakat berpenghasilan menengah ke bawah, usaha mikro, usaha kecil, dan usaha menengah, serta optimalisasi pemanfaatan sumber daya Perseroan dengan menerapkan prinsip perseroan terbatas.”⁵⁵

Dalam Anggaran Dasar Perusahaan PT (Persero) Pegadaian yang tertuang dalam Akta Notaris Nanda Fauz Iwan No.1 tanggal 1 April 2012, maksud dan tujuan

perusahaan juga disampaikan dalam redaksi yang sama. Jadi, meski telah berubah status badan hukum menjadi PT (Persero), Pegadaian masih tetap teguh memegang komitmen untuk membantu perekonomian masyarakat menengah ke bawah.

2.4 Kendala dan Upaya Mengatasinya

Perubahan status badan hukum Pegadaian dari Perum menjadi PT Persero tidak memberikan dampak negatif terhadap penyaluran kredit kepada masyarakat menengah ke bawah. Praktis, Pegadaian juga tidak mengalami kendala untuk menyalurkan kreditnya. Hal ini karena walaupun terjadi banyak perubahan pasca-alih status badan hukum, hampir semua mekanisme pelayanan kredit kepada masyarakat menengah ke bawah tetap berjalan seperti sebelum perubahan status. Produk-produk yang diperuntukkan bagi masyarakat ekonomi menengah ke bawah masih tetap dilanjutkan dengan tarif tetap.

⁵⁴PP Nomor 103 tahun 2000 tentang Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Pasal 6

⁵⁵PP Nomor 51 tahun 2011 tentang Perubahan Bentuk Badan Hukum Perum Pegadaian Menjadi Persero Pasal 2

KESIMPULAN

Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa setelah berubah status badan hukum dari Perum menjadi PT (Persero), Pegadaian mengalami beberapa perombakan fundamental dalam hal struktur organisasi, manajemen dan penyebutan namanya. Meski demikian, dalam hal pelayanan terhadap masyarakat ekonomi menengah ke bawah, tidak terjadi perubahan mendasar di tubuh Pegadaian. Komitmen, tujuan, visi dan misi Perum Pegadaian untuk membantu masyarakat menengah ke bawah masih tetap dipegang teguh. Terlebih lagi jika mengingat Pegadaian hingga saat ini masih menjadi salah satu BUMN yang mengemban misi *public service obligation* (PSO/fungsi kemanfaatan umum).

Kekhawatiran mengenai fokus atau sifat pencarian keuntungan dalam struktur badan hukum PT (Persero) yang identik dengan PT milik swasta sehingga akan memicu kenaikan harga pelayanan kepada masyarakat menengah ke bawah ternyata tidak terbukti. Setelah berstatus PT (Persero) tarif pelayanan sewa modal atau bunga dan biaya administrasi di Pegadaian tidak mengalami kenaikan. Sebaliknya, tarif tersebut justru mengalami penurunan jika dibandingkan dengan tarif sebelum perubahan status badan hukum.

Selain itu, prosedur atau mekanisme pelayanan serta produk-produk khusus yang disediakan untuk masyarakat ekonomi menengah ke bawah seperti KCA dan *rahn* (gadai KCA Syariah) masih tetap berjalan seperti biasa. Dari sisi jumlah penyaluran kredit dan pertumbuhan nasabah, PT Pegadaian (Persero) juga mencatat adanya peningkatan yang signifikan dibandingkan tahun 2011 (saat masih Perum). PT Pegadaian (Persero) tidak menemukan adanya kendala dalam penyaluran kredit kepada masyarakat ekonomi menengah ke bawah pasca-perubahan status dari Perum menjadi PT (Persero). Kondisi ini diperkuat lagi dengan adanya pembatalan privatisasi PT Pegadaian (Persero) oleh pemerintah yang mana salah satu alasannya adalah karena Pegadaian diabdikan untuk rakyat kecil.

DAFTAR PUSTAKA

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta., Graffiti Press, 2008

Anonymous, 2012, *Kinerja Proyeksi BUMN 2012*, <http://www.majalahtopik.co.id/readnews.php?id=523>

Antaranews, 14 Agustus 2012 02:53 WIB, *PT Pegadaian Capai Omset Rp49,98 Triliun*, <http://www.antaranews.com/berita/327524/pt-pegadaian-capai-omset-rp4998-triliun>, akses 26 Desember 2012

CST Kansil, Christine Kansil, 2009, *Seluk Beluk Perseron Terbatas Menurut Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007*, Rineka Cipta, Jakarta

Kementerian BUMN, *Masterplan BUMN 2010-2014*

Kompas, *Belum Direstui Pemerintah, IPO Pegadaian Ditunda*, <http://nasional.kompas.com/read/2012/07/28/1434480/Belum.Direstui.Pemerintah.IPO.Pegadaian.Ditunda>,

Mukrim Asy'ari, 2012, *Memahami Kelas Menengah dalam Perspektif Ekonomi Politik*, <http://sosbud.kompasiana.com/2012/07/04/memahami-kelas-menengah-dalam-perspektif-ekonomi-politik-474633.html>

Mulhadi, 2010, *Hukum Perusahaan, Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor

Okezone, *Dahlan Iskan: Ini Alasan Rencana IPO Pegadaian Dibatalkan*, <http://economy.okezone.com/read/2012/02/01/278/567200/dahlan-iskan-ini-alasan-rencana-ipo-pegadaian-dibatalkan>

Patriadi Pandu, 2011, *Segi Hukum Bisnis dalam Kebijakan Privatisasi BUMN Melalui Penjualan Saham di Pasar Modal Indonesia*, www.fiskal.depkeu.go.id/webbckf/kajian%5CPandus-1.pdf

Pegadaian, *Annual Report Pegadaian 2011*, Perum Pegadaian

Pegadaian, *Annual Report Pegadaian 2012*, Perum Pegadaian

Setiawan Bambang, 2012, *Kelas Menengah Menggantung Asa pada Negara*, <http://nasional.kompas.com/read/2012/06/08/1200246/Kelas.Menengah.Menggantung.Asa.pada.Negara>

Sidabalok Janus, 2012, *Hukum Perusahaan, Analisis terhadap Pengaturan Peran Perusahaan dalam Pembangunan Ekonomi Nasional*, Nuansa Aulia, Bandung

Silalahi M Udin, *Analisis Hukum Privatisasi BUMN (UU No.19 tahun 2003)*, Makalah Disampaikan Pada Kegiatan Tim Analisa dan Evaluasi Hukum Privatisasi BUMN di Gedung BPHN Jakarta, 27 September 2006

Soekanto Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1984

Syamsudin M, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Usman Rachmadi, 2004, *Dimensi Hukum Perusahaan Perseroan Terbatas*, PT. Alumni, Bandung.

Utomo Budi Sulistyono, 2012, *Analisa Kasus Pegadaian*, solusi-kasus.blogspot.com/2012/04/